

Evaluación Externa

Segunda Fase

Proyecto COOPFIN-CREAR

Marzo 2005

Resumen Ejecutivo

Consultores:

Rochus Mommartz

Marín Bautista

A. La lógica del proyecto

COOPFIN-CREAR es un proyecto financiado por COSUDE y ejecutado por SWISSCONTACT, focalizado en las poblaciones de la Sierra Central y Sur del Ecuador. Su mandato superior es el de “expandir en forma sostenida el acceso a servicios financieros en esas poblaciones, en particular para los micro y pequeños empresarios rurales, de manera adecuada a sus necesidades, a través del fortalecimiento de Pequeñas Entidades Financieras (PEFs) locales”.

El supuesto básico sobre el cual el proyecto ha trabajado en esta fase establece que las COACs pueden ser intermediarios financieros con capacidad para lograr una profundización del sector financiero en forma sostenible. Aunque el mercado financiero ecuatoriano con respecto a las micro finanzas ha experimentado una dinámica fuerte durante los últimos años, el sector está distante de llegar a corto plazo a las pequeñas comunidades rurales. El posible rol de las COACs para la profundización del sector surge de estas circunstancias; sin embargo, las COACs pequeñas por las características de las zonas donde operan están y continuarán limitadas en los servicios que brindan. Tomando en cuenta éstos referentes, la lógica del proyecto es que:

- a) Las entidades financieras bancarias no van a llegar a corto o mediano plazo a zonas rurales;
- b) Las COACs pueden cumplir en estas zonas un rol importante, sin embargo, para ello necesitan tecnologías adecuadas;
- c) Entre las tantas COACs existentes, hay algunas que tienen una tecnología adecuada para atender a poblaciones rurales incluyendo micro empresarios, y otras que están dispuestas a adaptar tecnologías nuevas. Se supone que la masa crítica está dada para que el proyecto, pueda lograr un impacto masivo en la Sierra Central y en el Sur del país.

B. Resultados básicos del proyecto

La relevancia del proyecto

La relevancia del proyecto puede ser evaluada como positiva. El proyecto, en algunos casos ha logrado “romper” esquemas básicos en el sector de las COACs que siempre tenían como “barreras” que no permitían a estas entidades, desarrollar un impacto más fuerte en el sector financiero; por ejemplo:

1. La idea que una COAC únicamente tiene que operar en su zona geográfica de constitución;
2. Que la COAC se dedicaba conservadoramente a una tecnología “básica” que limitaba su potencial al grupo meta.

El proyecto CREAR ha logrado ampliar el “mind set” de algunas COACs que ya estaban años operando en su entorno sin mayor impacto, dirigiendo a éstas entidades a una expansión regional o provincial. Con este cambio se ha creado una dinámica en los mercados financieros rurales que es sumamente positivo, como tal tiene un efecto multiplicador.

CREAR también ha logrado que las COAC's atiendan a una clientela que antes no fue posible por falta de productos o visión. A través de la introducción de los nuevos productos se ha iniciado una profundización del sector financiero rural.

Con ambos puntos claves el proyecto logró impactar la estructura del sector financiero rural en Ecuador, a través de las COAC's.

La eficacia del proyecto

En vista que el proyecto no ha formulado metas cuantitativas de impacto, es difícil apreciar la eficacia del proyecto. Si se toma las planificaciones efectuadas como base referente, podemos afirmar que el cumplimiento de las metas fijadas fue en su mayoría satisfactorio; sin embargo, en el nivel Macro, no podemos afirmar su cumplimiento en forma satisfactoria, dado que no se pueden demostrar resultados tangibles; así también no se ha logrado posicionar el proyecto en forma más visible.

La eficiencia del proyecto

La eficiencia del proyecto tiene que ser analizado en los diferentes niveles. El nivel meso, que ha representado el foco principal del proyecto (70% de los recursos) ha logrado un buen grado de eficiencia. Las COAC del programa muestran – tomando en cuenta su tamaño - un nivel de eficiencia administrativa aceptable (costos administrativos/cartera de 8%), lo cual refiere que los productos crediticios llegan a un costo razonable a sus clientes.

La eficiencia a nivel del proyecto mismo, es difícil medir dado que no se fijaron metas cuantitativas sobre el impacto y, el aporte a las COAC's en algunos casos viene también de otros proyectos. Adicionalmente cabe mencionar que, relativamente recién se ha empezado a compartir costos con las entidades; así mismo el know how no se ha difundido en forma más directa.

La eficiencia a nivel macro es aún más difícil de medir, dado que no hay resultados concretos a nivel de la regulación, y en cuanto al proyecto de "autorregulación" a través de la RFR, es incipiente visto en su magnitud, así como cuestionable o no representativo por su forma de ser institucionalizado, en este marco, la eficiencia en el nivel macro la consideramos como baja.

C. Elementos de una estrategia para la próxima fase

El marco regulador

Necesidades básicas, para lograr el marco regulador adecuado:

- Lograr un consenso sobre la visión de largo plazo del sector de las COAC's;
- Reformar el marco legal y regulador;
- Adecuar las normas de regulación de la SBS
- Implementar un sistema adecuado para la supervisión de las COAC's.

Recomendaciones para la próxima fase: nivel macro

Opción 1: El proyecto toma la mejora en los temas del nivel macro (incluyendo la reforma legal) como objetivo del proyecto. Se reasignan los fondos necesarios para lograr este objetivo. Sin embargo, dado la multitud de los actores en este campo es difícil ver la ventaja comparativa por parte de COSUDE.

Opción 2: El proyecto formula un objetivo más concreto, por ejemplo enfocarse en apoyar a la SBS en la revisión de la normativa reguladora y la adecuación de la supervisión (ambas se pueden lograr sin la reforma legal). Se reconoce que se necesitan un apoyo intensivo a la SBS y de consultores que también puedan defender y orientar a la SBS frente a opiniones diferentes. Tienen que tener experiencia previa en asesoría para superintendencias, y un conocimiento detallado del funcionamiento interno de la SBS. Para lograr esto es necesario un "leverage" dentro de la SBS que promueva exitosamente el tema. Si se escoge esta opción el proyecto debería formalizar en la etapa de planificación de la próxima fase, un compromiso con la Superintendencia de Bancos y Seguros. Sin embargo tiene que reconocerse que los riesgos de no tener este compromiso, como la falta de respeto del compromiso, a largo plazo son reales.

Opción 3: El proyecto no toma el marco regulador como un objetivo del proyecto, sin que ello signifique dejar de apoyar este tema. Se podría destinar un porcentaje de los recursos del proyecto para un eventual apoyo a nivel macro, y ser asignado para financiar la participación en las discusiones (monto no grande de los recursos) y para financiar actividades concretas que se puedan dar en el transcurso del proyecto. Esto último podría ser utilizado para trabajos dentro del marco regulador únicamente cuando se especifique una necesidad u oportunidad concreta.

Dada la estructura vigente del proyecto y la complejidad de apoyar a nivel macro, la opción 2 o 3 a nuestro criterio de consultores parecen ser las más adecuadas, aunque la estructura de tener fondos sin tener un objetivo o meta claramente definidos pudiera parecer ilógica. Claramente esta última opción podría también ser manejada en un proyecto aparte, - que sería estructuralmente preferible - siempre y cuando la COSUDE pueda también bajo este concepto reaccionar en forma rápida, cuando se demuestre una opción bien identificada.

Si abstraemos por un momento del hecho de que cualquier recomendación tiene que cuadrar con el enfoque principal de la COSUDE, la recomendación de separar los dos niveles (marco regulatorio y meso), es la opción preferible.

Nivel meso: las COACs

Necesidades/pedidos con respecto a nivel meso: COAC's

- Voluntad por parte de algunas COAC's de masificar productos micro y/o VRC
- Pedido por parte de las COAC's para que se les apoyen en la adecuación para su incorporación a la supervisión de la SBS
- Apertura de nuevas agencias
- Fortalecimiento institucional de algunas COAC's pequeñas y en otras cooperativas fortalecimiento con enfoque en gestión de riesgos integral.

Recomendaciones para la próxima fase: nivel meso

La fortaleza del proyecto es en el nivel meso, el fortalecimiento de las COAC's. en la fase III, debería buscar formas para utilizar esta fortaleza de la mejor manera.

- Masificar el acceso a servicios financieros a través de aperturas de nuevos puntos de atención, incrementar el número de los micros créditos y las VRC. Dentro de las COAC's que ya están en el proyecto, identificar a las que deseen desarrollarse en esta dirección y formalizar compromisos, con metas planificadas para los próximos años, con adaptaciones anuales. Los compromisos cuantificables deben ser de parte tanto de la cooperativa como del proyecto.
- Lograr la incorporación a la supervisión de todas las COAC del proyecto y apoyarlas en su proceso de adecuación. Es decir, se apoya únicamente a COAC's que tienen el potencial de cumplir los criterios de entrada en los próximos tres años. Primero, se concentra en las COAC's que ya están en el proyecto y según capacidad y/o de la salida de algunas COAC's se podría también apoyar a algunas nuevas COAC, siempre y cuando tengan el potencial y la voluntad de crecer. Reiteramos nuestra sugerencia que con cada COAC se tiene que tomar un acuerdo sobre metas cuantitativas que entrarán en las metas del proyecto.
- Para garantizar que las COAC's estén en capacidad de organizarse sin el proyecto y logren sostenibilidad financiera e institucional, se sugiere que en el último año cubran sus costos en al menos un 70%, con promedio de participación de costos entre todas del 90%. Adicionalmente se tiene que buscar una forma institucionalizada de tener acceso al know how para la fase ex post del proyecto.
- Dado la situación que la mayor parte de las COAC's son entidades relativamente pequeñas no es recomendable de implementar una gama adicional de otros productos. La mayor parte de las COAC's pueden crecer con los productos que el proyecto ya ha desarrollado; sugerimos mejor apoyar a las COAC's para que masifiquen sus productos y de esta forma logren economías de escala.

Nivel meso: Mercado de servicios

En la próxima fase el mercado de servicios constituye un punto importante del proyecto, en el propósito de estructurar mecanismos que le den continuidad una vez el proyecto concluya. Como hemos visto en la actualidad existen diversos proveedores de servicios de asistencia técnica y capacitación, unos con costos y otros sin costos, proveídos por organismos de cooperación internacional principalmente. Sin embargo, estos proyectos tienden a terminar y aunque más tarde probablemente vendrán otros proyectos, es necesario asegurar la continuidad del servicio con estructuras nacionales.

En este marco será necesario definir el perfil de calidad de los servicios, propender a agrupar el know how existente y el que se pueda acumular, promover a los asesores a empoderarse de éste servicio e inducirlos si fuere posible a un concepto de emprendedores para lograr estructuras nacionales. Desde el punto de vista de los consultores, una empresa privada con este know how tiene y puede moverse en el mercado de las COAC's como también dentro de los donantes. El proyecto debería ya empezar con promover la creación de una institución nacional; para

disminuir los riesgos se debería también pensar en asignar fondos de la tercera fase del proyecto directamente a una nueva institución nacional, siempre y cuando los dueños de esta institución muestren un enfoque empresarial y tengan el know how necesario.

D. Riesgos potenciales para la próxima fase

Reflexiones y Estrategias sobre eventuales Riesgos se exponen a continuación:

- Que no existan suficientes COAC's que estén dispuestas para adaptar nuevas tecnologías;
- El marco regulador de las COAC's no asegura una sostenibilidad de las COAC's a largo plazo, dado que no hay ninguna barrera de entrada para COAC's, lo que hace que el sector esté expuesto a una proliferación fuerte y descontrolada. Además falta una regulación y supervisión adecuada por parte de la SBS que también aumenta el riesgo del sector;
- Que algunas de la cooperativas más grandes del proyecto fallen por no tener una estructura organizativa más adecuada;
- Aunque todo lo que se pueda observar hoy en día con respecto a la actitud de la banca, es razonable pensar que la banca no entrará en mediano plazo a los sectores rurales, el sistema de las COAC's va a ser expuesto, en tendencia, a una competencia más fuerte por éstos actores que tienen la ventaja comparativa de manejar volúmenes mucho mas grandes.
- Además hay que reconocer que todo el sistema financiero ecuatoriano, aunque actualmente no tan visible, está expuesto a riesgos estructurales que puedan tener un impacto muy negativo sobre los logros del proyecto. Por la dolarización del país falta verdaderamente un "lender of last resort" que implica que la banca en situaciones de crisis esta expuesta a altos riesgos; dado que el nivel de los créditos dudosos o mora esta con 6.44% relativamente alto y, la banca en su conjunto puede ser caracterizado como relativamente ineficiente, estos riesgos a nivel macro tienen que ser tomados en cuenta.

Por estas razones, en la próxima fase el proyecto deberá estructurarse de forma tal que permita maximizar el impacto y al mismo tiempo trate de minimizar los posibles riesgos.

En concreto esto implica:

- Concretizar metas cuantitativas antes de la planificación de la próxima fase.
- Si el proyecto no toma el marco regulador como objetivo, el proyecto o COSUDE debería tener fondos para apoyar al Estado en la mejora de regulación y supervisión, si esta posibilidad se diera.
- Dado que el proyecto esta apoyando a COAC's como Mushuc Runa o Jardin Azuayo, ambas fuertemente identificadas con la COSUDE, COSUDE se expone con esta colaboración a un eventual riesgo de reputación. Específicamente en el caso de la Mushuc Runa que se caracteriza por tener una fuerte concentración del poder en una persona y procesos de trabajo

menos estandarizados, la COAC esta expuesta a alto riesgos. El proyecto en su alcance debe apoyar el fortalecimiento institucional.

- Aunque el riesgo de no lograr competitividad se puede aumentar a mediano y largo plazo, el proyecto debería desde ahora buscar formas de incrementar condiciones de sostenibilidad de las COAC's a largo plazo. Una estrategia podría ser incentivar fusiones entre diferentes COAC's en una zona. Dadas las características de las COAC's esto será un proceso difícil, por eso debe ser considerado con anticipación.